

Vorträge, Reden und Berichte aus dem Europa-Institut

— Sektion Rechtswissenschaft —

Nr. 266

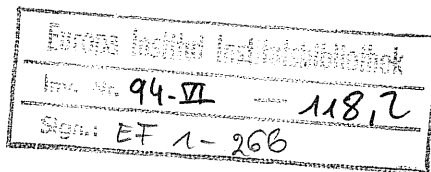
herausgegeben von

Professor Dr. Dr. Dr. h. c. mult. Georg RESS und Professor Dr. Torsten STEIN

Professeur Dr. Elisabeth Zoller

Université Robert Schuman, Strasbourg

## La politique étrangère et de sécurité commune en Europe



Vortrag vor dem Europa-Institut der Universität des Saarlandes  
Saarbrücken, den 30. November 1993

1993 © Europa-Institut  
Universität des Saarlandes  
Nicht im Buchhandel erhältlich  
Abgabe gegen eine Schutzgebühr  
von 10,— DM

## LA POLITIQUE ETRANGERE ET DE SECURITE COMMUNE DE L'UNION EUROPEENNE

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) est la composante essentielle de l'Union politique. Elle est entièrement contenue dans le titre V du Traité sur l'Union européenne. L'objet de ces dispositions est de donner à la future Union les moyens "d'affirmer son identité sur la scène internationale" (article B). Il s'agit donc de la poursuite d'une entreprise commencée depuis plus de deux décennies et la PESC est incontestablement un prolongement de la coopération politique institutionnalisée par l'Acte Unique. Mais - et c'est le point capital - elle va plus loin que celle-ci en ce qu'elle inclut un élément que la construction européenne avait ignoré jusqu'alors et qui seul est de nature à donner à l'Europe figure de puissance. Cet élément, c'est la défense, point de passage obligé de la recherche d'une sécurité commune. A long terme, la PESC ouvre un nouveau destin à l'Europe tant il est vrai que la défense est le seul élément entre tous qui, "le moment venu" (Titre I, article B), permettra à l'Union d'être perçue comme autre chose qu'une entité économique et de pouvoir peser dans les grandes affaires qui déterminent le destin du monde.

A court terme, les ambitions de l'Union semblent plus modestes. On en veut pour preuve le fait que le titre V vise "une" et non "la" politique étrangère et de sécurité commune, excluant par là l'idée d'une politique étrangère unique. En l'état actuel des choses, il semblerait qu'on ne puisse envisager d'agir de manière collective que lorsque des valeurs ou des intérêts communs aux Douze sont concernés. Il en résulte qu'en principe la politique étrangère de chaque Etat ne disparaît pas. Chacune d'elles conserve des domaines d'action qui lui sont propres : ainsi, des "relations privilégiées" entre Londres et Washington, ou de la politique française en Afrique, ou de la politique allemande en Europe centrale. Il est toutefois souligné que ces diplomaties nationales ne peuvent se concevoir que "dans un esprit de loyauté et de solidarité mutuelle" et que leurs auteurs doivent "s'absten(ir) de toute action contraire aux intérêts de l'Union ou susceptible de nuire à son efficacité en tant que force cohérente dans les relations internationales" [article

J.1 (4)]. Ce compromis boiteux prouve que le Traité de Maastricht est encore très loin des solutions retenues dans les Etats fédéraux où les Etats membres sont en général privés du droit de conclure des traités et de mener une diplomatie autonome.

Le titre V du Traité sur l'Union européenne a fait l'objet d'une des négociations les plus difficiles au sommet de Maastricht. On ne saurait s'en étonner. L'élaboration d'une diplomatie commune est déjà en soi une entreprise aléatoire, fragile et temporaire comme l'ont démontré tout au long du XIX<sup>e</sup> siècle les développements heurtés du Concert européen et dans les années récentes les vicissitudes de la coopération politique (crise du golfe Persique, crise yougoslave). La définition d'une politique de sécurité commune l'est encore plus car, par-delà la cohésion et la solidarité des Etats, elle met en jeu leur existence et leur survie. Les enjeux ne sont donc plus tout à fait les mêmes.

Certes, les objectifs de telles entreprises peuvent être aisément définis. L'article J.1 (2) s'y emploie dans des termes suffisamment larges pour que se dégage de façon très générale le contenu de la politique que la PESC doit servir : "sauvegarde des valeurs communes ... renforcement de la sécurité de l'Union ... maintien de la paix ... promotion de la coopération internationale ... développement et renforcement de la démocratie et de l'Etat de droit". De même, est-il entendu que les moyens de la PESC seront conformes à ceux autorisés par la légitimité internationale moderne. Tel est le sens de la référence "aux principes de la charte des Nations Unies, ainsi qu'aux principes de l'acte final d'Helsinki" [article J.1 (2)], ce qui exclut la possibilité de considérer la PESC comme une résurrection déguisée des principes du "droit public européen". Mais, au-delà de ces généralités, la question essentielle est de savoir par quels moyens l'Union atteindra ces objectifs. Le titre V du Traité de Maastricht s'est efforcé d'y répondre en aménageant des procédures pour parvenir à une diplomatie commune (I) et "le moment venu" à une défense commune (II).

## I - LA DIPLOMATIE COMMUNE

Le titre V du Traité de Maastricht a manifestement visé à perfectionner les mécanismes existants de la coopération politique tels que l'Acte unique les avait institutionnalisés. Le fil rouge de la réforme est clairement discernable : comment agir plus rapidement et plus efficacement ? par quelles voies et procédures ? La solution de ces problèmes a été trouvée d'une part, dans une rationalisation des moyens et d'autre part, dans un réaménagement des institutions.

La politique étrangère commune de l'Union s'exprime par deux moyens. Il s'agit soit de "positions", soit d'"actions" communes. La distinction est clairement faite à l'article J.1 (3). La position commune s'instaure par une "coopération systématique" entre les Etats membres. L'action commune est graduellement mise en oeuvre "dans les domaines où les Etats membres ont des intérêts importants en commun". La première a une vocation générale ; la seconde présente un caractère plus particulier.

Par rapport à ce qu'elle était sous l'empire de la coopération politique, la position commune n'a pas fondamentalement changé. D'un point de vue juridique, elle ne peut emporter d'effets normatifs que dans la mesure où les Etats membres ont exprimé une volonté claire et non équivoque de "prendre position" sur une question internationale controversée. La Déclaration de Venise sur le conflit israélo-arabe et la reconnaissance des droits légitimes du peuple palestinien (juin 1980) ou encore la Déclaration sur les lignes directrices sur la reconnaissance des nouveaux Etats en Europe orientale ou en Union soviétique (décembre 1991) sont des positions communes. Toute déclaration de la Communauté et de ses Etats membres ne vaut pas nécessairement position commune. Si la Déclaration précitée sur la reconnaissance des nouveaux Etats est formellement qualifiée par ses auteurs de "position commune", la Déclaration sur la Yougoslavie adoptée le même jour ne l'est pas. En effet, l'expression "position commune" semble être le terme retenu par la Communauté et ses Etats membres pour désigner un acte juridique unilatéral qui leur est imputable. Il peut s'agir d'un acte de reconnaissance comme dans les deux hypothèses précitées (reconnaissance de situation juridique ou reconnaissance d'Etat), d'une protestation (par exemple, contre l'usage illégitime de la force ou contre des violations manifestes des droits

fondamentaux de la personne), voire d'un acquiescement ou d'une promesse. On relèvera qu'une "position commune" peut entraîner des effets juridiques pour les Etats tiers par application de la théorie de l'acte unilatéral en droit international.

Toute question ou problème international ne donne pas lieu nécessairement à position commune, non pas seulement parce que (comme on le répète à l'envi) les Etats membres sont divisés et incapables de s'entendre, mais aussi et surtout parce que, sur certaines questions, il peut être souhaitable de ne pas prendre position ou de ne prendre qu'une position prudente. C'est pourquoi le Traité souligne qu'il n'y a lieu à position commune que "chaque fois qu'il (le Conseil des ministres) l'estime nécessaire" [article J.2 (2)]. La liberté initiale du Conseil n'est réduite que si le Conseil européen lui donne des "orientations générales" en ce sens [v. article J.8 (2)]. On notera que c'est selon ce schéma que fut élaborée la Déclaration des Douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats. Pour le reste, le Conseil est absolument libre d'adopter ou de ne pas adopter une position commune, quand bien même serait-il saisi de "propositions" en ce sens par un Etat membre ou par la Commission [v. article J.8 (3)].

Les positions communes sont toujours le fruit d'accords librement consentis en ce sens qu'elles sont toujours adoptées à l'unanimité [article J.8 (2)], à cette seule réserve que "pour les décisions qui requièrent l'unanimité, les Etats membres éviteront, autant que possible, d'empêcher qu'il y ait unanimité lorsqu'une majorité qualifiée est favorable à la décision". Cette formule insérée dans la Déclaration relative aux votes dans le domaine de la PESC reprend la même idée que celle de l'Acte unique [art 30 (3) (c)] qui demandait aux Etats de "s'abstenir, dans la mesure du possible, de faire obstacle à la formation d'un consensus et à l'action conjointe qui pourrait en résulter". Concrètement, elle signifie que le dissident isolé est invité à faire taire ses objections. Bien connue dans la diplomatie multilatérale où elle est à la base de toutes les procédures dites de "consensus", cette technique de contrainte sociale peut se révéler un instrument efficace là où il existe une volonté de parvenir à un accord. Mais, pour que cette volonté se manifeste, il faut des intérêts communs. Encore limités entre les Douze, ces intérêts devraient croître à proportion de l'intensification du réseau des interdépendances entre Etats, lesquelles

devraient s'accroître à raison de l'intégration économique et monétaire. La mise en place du marché unique et la disparition des barrières commerciales aura des conséquences sur des domaines liés à la sécurité, comme la maîtrise des armements, la politique d'acquisition des biens de défense et le contrôle des exportations d'armes.

Les positions communes sont des actes unilatéraux qui engagent la responsabilité de la Communauté et de ses Etats membres. Ceux-ci doivent veiller à y conformer leurs politiques nationales [article J.2 (2)]. Dans le cadre de la diplomatie multilatérale, ils se doivent de les défendre, collectivement et séparément dans la mesure où l'obligation s'applique aux organisations et conférences internationales dans lesquelles tous les Etats membres ne seraient pas représentés [article J.2 (3)]. Ces dispositions ne sont pas sans conséquence pour les deux Etats membres qui sont membres permanents du Conseil de Sécurité. L'article J.5 (4) invite ces derniers "à défendre les positions et l'intérêt de l'Union". Toutefois, il leur laisse une certaine liberté de manœuvre dans la mesure où la solidarité avec l'Union qui leur est demandée, doit s'entendre "sans préjudice des responsabilités qui leur incombent en vertu des dispositions de la Charte des Nations Unies". Cette clause de sauvegarde ne fait que confirmer l'exception qui pouvait déjà être tirée de l'article 103 de la Charte : "En cas de conflit entre les obligations des Membres des Nations Unies en vertu de la présente Charte et leurs obligations en vertu de tout autre accord international, les premières prévalent".

A l'inverse de la position commune qui a finalement peu changé, l'action commune a fait l'objet des soins les plus attentifs des négociateurs du Traité de Maastricht. C'est sur l'action commune que l'essentiel des efforts a porté et ce n'est pas un hasard si l'article J.3 qui leur est entièrement consacré, est la plus longue des dispositions du Titre V. Cet article porte les stigmates de l'amertume laissée par la désunion et l'impuissance européennes dans la gestion des crises internationales comme la guerre du Golfe ou l'écroulement de l'ex-Yougoslavie. L'idée directrice qui le parcourt est évidente : comment éviter la discorde et la paralysie ? Comment agir ensemble et de concert ?

La réponse a été trouvée dans une réforme des mécanismes de prise des décisions. Cette réforme qui est essentiellement contenue dans les deux pre-

miers paragraphes de l'article J.3 s'inspire pour partie d'une antienne : une plus grande efficacité dans le domaine de la politique étrangère passe par l'introduction du vote à la majorité qualifiée. Cette idée n'a reçu qu'une demi-consécration dans le Traité. Plus précisément, elle n'a trouvé corps que selon les modalités prudentes qui avaient été d'abord envisagées dans la lettre commune de MM. Kohl et Mitterrand, puis adoptées par la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique. En gros, ces modalités se résument au schéma suivant : 1) unanimité - tempérée par la règle du consensus - pour décider du "principe d'une action commune" [article J.3 (1)] ; 2) majorité qualifiée - sous réserve d'un consensus préliminaire - "lors de l'adoption de l'action commune et à tout stade de son déroulement" [article J.3 (2)].

Il est bien certain que, pris au pied de la lettre, les paragraphes 1 et 2 de l'article J.3 [qui doivent être de surcroît nécessairement combinés avec l'article J.8 (2), 2ème alinéa ainsi qu'avec la Déclaration précitée relative aux votes dans le domaine de la PESC] donnent de l'ensemble du système retenu l'impression d'une complexité inouïe. Le Président de la Commission, M. Jacques Delors, n'a pas ménagé les sarcasmes, le jugeant "inapplicable" et "impraticable". Mais, si l'on tente de dégager l'esprit du texte, le système est peut-être moins compliqué qu'on ne le dit. Au fond, tout se ramène au consensus, d'une part parce que les "unanimitaires" sont invités à ne pas exiger le vote à l'unanimité "lorsqu'une majorité qualifiée est favorable à la décision" (Déclaration relative aux votes dans le domaine de la PESC), et d'autre part, parce que les "majoritaires" ne peuvent demander le vote à la majorité qualifiée que pour autant qu'un accord soit préalablement intervenu sur "les questions au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée [article J.3 (2), 1er alinéa]. Sous le bénéfice de cette interprétation, on serait tenté de dire que contrairement aux apparences, le Traité sur l'Union n'a pas fondamentalement bouleversé le mécanisme de prise des décisions relatives aux politiques étrangères communes.

Les actions communes sont "graduellement" mises en oeuvre dans les "domaines où les Etats membres ont des intérêts importants en commun" [article J.1 (3)]. L'identification de ces domaines est un élément essentiel dans la recherche des solidarités qui peuvent unir les Douze. Les projets luxembourgeois et néerlandais avaient identifié neuf domaines susceptibles



de faire l'objet d'une action commune dès l'entrée en vigueur du Traité. Au sommet de Maastricht, les chefs d'Etats et de gouvernements ont sensiblement réduit ces ambitions. Ils ont éliminé toutes les questions politiques pour ne retenir que "des domaines liés à la sécurité". Concrètement, cela signifie que l'identité européenne ne peut se concentrer que sur les seuls aspects de la sécurité occidentale qui sont formellement en dehors des responsabilités militaires de l'Alliance atlantique. Le Conseil européen de Lisbonne (juin 1992) a établi les zones géographiques où cette politique de sécurité commune sera mise en oeuvre : Maghreb et Moyen-Orient, Europe de l'Est, ex-URSS.

La caractéristique majeure du régime des actions communes est d'échapper au régime juridique communautaire. Dans tous les cas, les moyens mis en oeuvre resteront des moyens nationaux. Cette particularité a d'importantes conséquences financières pour les actions communes qui seraient opérationnelles. En effet, l'article J.11 (2) ne met par principe à la charge du budget des Communautés, au titre des dépenses entraînées par les dispositions relatives à la PESC, que les seules "dépenses *administratives*" (italiques ajoutées), ce qui exclut les dépenses opérationnelles qui mettent en oeuvre des moyens militaires. Par exception, mais à l'unanimité, les Etats membres peuvent décider l'inverse, auquel cas la procédure budgétaire communautaire s'applique. On notera que sur le plan financier les mécanismes européens sembleraient moins avancés que les mécanismes onusiens puisque la Cour internationale de Justice a considéré comme "dépenses de l'Organisation" les dépenses entraînées par les opérations du maintien de la paix entreprises à Suez et au Congo. L'absence de toute compétence de la Cour de Justice dans le domaine de la PESC est ici à l'évidence essentielle [v. article J.11 (1) et article L].

En deuxième lieu, le régime juridique de l'action commune reste très largement soumis au droit international classique et, en particulier, à la clause *Rebus sic stantibus* puisqu'il est prévu qu'"en cas de nécessité impérieuse liée à l'évolution de la situation et à défaut d'une décision du Conseil, les Etats membres peuvent prendre d'urgence les mesures qui s'imposent, en tenant compte des objectifs généraux de l'action commune" [article J.3 (6)]. Certes, en principe, l'Etat membre qui envisage de se désolidariser d'un action commune ne peut le faire qu'à défaut d'une décision du Conseil et en

tenant compte des objectifs généraux de l'action commune. Mais les garde-fous semblent bien fragiles et il n'est pas exclu qu'en cas de crise grave, le Conseil soit paralysé et dans l'impossibilité de prendre une décision. Pour s'en tenir aux actions opérationnelles, l'expérience a montré, notamment au Liban, que les Etats n'acceptaient pas la continuation d'opérations qui se soldent par la mort de quelques centaines d'hommes de leur contingent.

Dans la mesure où une éventuelle mise en oeuvre d'actions communes pourrait déboucher sur une régionalisation des opérations de police internationale, le problème de leur compatibilité avec la Charte des Nations Unies est posé. Certes, l'article J.1 (2) souligne que les objectifs de la PESC sont, entre autres, "le maintien de la paix et le renforcement des Nations Unies". Mais si l'identité européenne de défense doit un jour prendre forme opérationnelle, il n'est pas exclu que les Douze puissent connaître des difficultés analogues à celles rencontrées par l'Organisation des Etats américains à propos d'opérations collectives de maintien de l'ordre dans les Caraïbes ou en Amérique centrale. On rappellera que, aux termes du Chapitre VIII de la Charte, les organismes régionaux ne peuvent collectivement recourir à la force armée contre un Etat sans une autorisation préalable du Conseil de sécurité. Il est vrai que, selon l'article 51 de la Charte, cette nécessité disparaît dans l'hypothèse d'une action entreprise au titre de la légitime défense collective, ce qui déplace évidemment le débat du plan de la politique étrangère proprement dite à celui de la défense.

C'est peut-être dans leurs relations avec les questions de sécurité et de défense que les actions communes posent les plus grands problèmes. S'il est vrai que les actions communes pourront être des actions opérationnelles, elles seront nécessairement appelées à mettre en oeuvre des moyens militaires. Dans quelle mesure ces moyens militaires pourront-ils être autonomes par rapport à "l'ensemble des questions relatives à la sécurité de l'Union européenne" qui sont soumises aux dispositions de l'article J.4 ? La question mérite d'être posée eu égard au 3ème paragraphe du même article qui soustrait "les questions qui ont des implications dans le domaine de la défense et qui sont régies par le présent article" aux procédures prévues pour les actions communes.

Certes, les mots "et qui sont régies par le présent article" invitent à opérer une distinction entre les opérations militaires entreprises au titre des

"actions communes" (article J.3) et les opérations militaires relatives à la sécurité de l'Union (article J.4). Cependant, il ne faut pas perdre de vue qu'en l'état actuel des choses, l'Union n'a pas de moyens militaires et qu'il est exclu pour elle d'utiliser, selon les procédures prévues pour les actions communes, les forces dont l'Union de l'Europe Occidentale (UEO) pourrait éventuellement disposer puisque, en l'état actuel des textes en vigueur, les forces de l'UEO ne sont pas autonomes, mais étroitement subordonnées aux mécanismes de l'OTAN. Dans ces conditions, la création de l'Eurocorps décidée au sommet franco-allemand de la Rochelle (mai 1992) était un élément indispensable si l'on souhaitait pouvoir donner un caractère militaire opérationnel autonome aux actions communes de la PESC. Sans la mise sur pied de ce corps d'armée, il est douteux que les actions communes prévues à l'article J.3 puissent être autre chose que des actions de caractère purement humanitaire (acheminement de vivres et de médicaments) ou des actions de caractère diplomatique (missions de médiation). Il reste que l'autonomie du corps européen par rapport aux mécanismes atlantiques est toute relative. D'une part, la déclaration franco-allemande publiée à l'issue du sommet de la Rochelle annonçait déjà que "le corps pourra être employé pour la défense commune des alliés en application de l'article V du traité atlantique ainsi que de l'article V du traité de l'UEO". D'autre part et surtout, aux termes de l'accord Lanxade-Naumann-Shalikashvili conclu le 21 janvier 1993, la subordination du corps européen au commandement opérationnel de l'OTAN est automatique si l'article V du traité atlantique est mis en jeu, à la suite d'une menace contre l'alliance atlantique ou l'un de ses membres.

Le Traité sur l'Union européenne a apporté certains aménagements aux organes chargés de définir et de mettre en oeuvre les politiques étrangères communes. Introduits aux fins de renforcer l'efficacité des mécanismes existants, ces aménagements ont profité beaucoup plus aux organes intergouvernementaux qu'aux organes communautaires.

Le renforcement du caractère interétatique du système résulte de la place décisive reconnue désormais au Conseil européen que le titre III de l'Acte Unique ne mentionnait même pas. Dans la pratique de la coopération politique, le niveau normal de décision était celui des ministres des affaires

étrangères. Le Traité de Maastricht a déplacé vers le haut l'élaboration et la définition de la PESC en introduisant le Conseil européen comme instance d'initiative et d'impulsion de l'ensemble du système. Dorénavant, ce sont les chefs d'Etat et de gouvernement qui "défini(ssent) les principes et les orientations générales de la politique étrangère et de sécurité commune" [article J.8 (3)]. Quant aux réunions des ministres des affaires étrangères, elles sont bien entendu maintenues, mais dans une perspective différente de celle de la coopération politique. Désormais, leurs réunions se font en tant qu'organe d'exécution chargé de "prend(re) les décisions nécessaires à la définition et à la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune, sur la base des orientations générales arrêtées par le Conseil européen" [article J.8 (2)]. Autrement dit, qu'il s'agisse de définir une position commune ou de mettre en oeuvre une action commune, le Conseil des ministres joue désormais par rapport au Conseil européen le rôle de n'importe quel ministre des affaires étrangères auprès de n'importe quel chef d'Etat ou de gouvernement : il est chargé de donner forme diplomatique à une volonté politique.

La place reconnue au Conseil européen dans le domaine de la PESC est un élément nouveau d'une grande importance qui peut s'expliquer par des raisons de fond. Il est bien certain que les enjeux de la politique étrangère excluent que des décisions pouvant entraîner des conséquences politiques essentielles puissent être arrêtées par des personnalités n'ayant aucun mandat politique national leur assurant une assise et leur donnant le droit de parler au nom de leur propre pays. On relèvera qu'en donnant au Conseil européen la responsabilité initiale de la conception des politiques étrangères communes, le Traité de Maastricht ramène finalement l'organisation de cette politique à l'architecture originellement envisagée par le Général de Gaulle dans sa conférence de presse du 5 septembre 1960 et ultérieurement mise en application dans les propositions de la Commission Fouchet. Cette architecture exclut toute idée de supranationalité. Ce résultat était inévitable dans la mesure où en s'étendant aux problèmes de sécurité et de défense, la politique étrangère commune va désormais inclure des questions fondamentalement politiques qui engagent le destin des peuples. A partir de là on ne voit pas comment ces questions pourraient être utilement résolues si n'est pas réglé à titre préalable le problème de la légitimité.

Pour le reste, les autres innovations institutionnelles du Traité sembleraient de moindre portée. D'abord, le Traité sur l'Union a avalisé une pratique déjà établie en décidant que les réunions des ministres des affaires étrangères ne se tiendraient plus en la formation d'une conférence diplomatique ordinaire, mais en la forme du Conseil des ministres, organe communautaire. En fait, déjà dans les années récentes, le cloisonnement affaires politiques / affaires communautaires n'avait pas pu, pour des raisons pratiques, être maintenu de façon rigide et l'habitude s'était prise soit d'organiser les réunions ministérielles de la coopération politique à l'occasion d'une réunion du Conseil Affaires générales, soit de profiter d'une réunion du Conseil Affaires générales pour discuter de questions intéressant la coopération politique.

L'aménagement ainsi entériné par le traité de l'Union n'est une "communautarisation" de la PESC que sur le plan des apparences car, par principe, la méthode communautaire ne s'applique pas aux réunions ministérielles de ce type. La contrainte majoritaire n'est pas la règle, mais l'exception. Par principe, "le Conseil statue à l'unanimité" [article J.8 (2), 2ème alinéa], sauf dans deux cas : lorsqu'il s'agit de questions de procédure ou lorsqu'il s'agit du cas visé à l'article J.3 (2), c'est-à-dire lorsque le Conseil doit résoudre les questions concernant la mise en oeuvre des actions communes. Encore doit-on observer que cette ouverture au vote majoritaire est purement potestative puisque dans ce cas le Conseil définit les questions au sujet desquelles des décisions doivent être prises à la majorité qualifiée. Il en résulte que théoriquement le Conseil vote à l'unanimité pour savoir s'il va voter à la majorité. Cette procédure est toutefois tempérée par la règle du consensus.

La volonté des Etats membres de préserver la spécificité politique de la PESC trouve une seconde confirmation dans le sort réservé au comité politique. En vue de rationaliser le système, il avait été proposé de le rattacher au COREPER. Cette suggestion n'a pas été entendue. Le comité politique est maintenu, "sans préjudice de l'article 151 du traité instituant la Communauté européenne" [article J.8 (5)] qui crée un secrétariat général du Conseil. Autrement dit, c'est à des fonctionnaires nationaux détachés, et non à des fonctionnaires de la Communauté, que les Etats préfèrent confier la tâche de

"suivre la situation internationale" et de "contribuer à la définition des politiques en émettant des avis" à leur intention.

C'est surtout à propos de ces deux organes communautaires que sont la Commission et le Parlement que la volonté des Etats membres de maintenir la spécificité interétatique de la PESC s'est manifestée avec le plus d'éclat.

Sous l'empire du Traité de Maastricht, la Commission n'a pas dans le domaine de la politique étrangère beaucoup plus de pouvoirs qu'elle n'en avait du temps de la coopération politique. Sans doute a-t-elle conquis un droit d'initiative qu'elle n'avait pas [article J.8 (3)]. Mais il n'est pas exclusif comme c'est le cas en droit communautaire et elle le partage avec chaque Etat membre. Et surtout il est encore très symbolique dans la mesure où, notamment pour ce qui concerne les "positions communes", le Conseil n'est pas tenu de donner suite à une "proposition" de la Commission : le Conseil ne prend position que "chaque fois qu'il l'estime nécessaire" [article J.2 (2)]. Sans doute la Commission est-elle "pleinement associée aux travaux" (article J.9) ; mais il est impossible qu'elle ne le soit pas dans la mesure où la diplomatie commune peut affecter les politiques communes et c'est pourquoi la Commission était déjà "pleinement associée aux travaux de la coopération politique" [article 30 (3) (b) AUE]. Sans doute ses délégations dans les pays tiers participent-elles toujours au processus de concertation qui s'est mis en place entre les ambassades des Etats membres (article J.6, 1er alinéa) ; mais l'intensification de la coopération entre les premières et les secondes est par priorité souhaitée dans un domaine principalement administratif : la mise en oeuvre des dispositions visées à l'article 8 C du traité instituant la Communauté européenne, c'est-à-dire concrètement les questions concernant la protection diplomatique du citoyen communautaire.

Si l'on prend une vue globale de la position de la Commission dans l'ensemble du système, force est bien de reconnaître qu'elle n'est pas un organe d'impulsion. En dépit du droit qui lui est reconnu de "soumettre des propositions au Conseil" [article J.8 (3)], ce n'est pas à elle, mais au comité politique composé des directeurs politiques de leurs chancelleries respectives que les Douze s'en sont remis par priorité pour recevoir les "avis", c'est-à-dire concrètement les études et les rapports qui contribueront à "la définition des politiques" [article J.8 (5)]. Dans le même ordre d'idées, doit être relevé l'échec de la tentative de la Commission de se hisser à un niveau de

responsabilité politique en proposant que l'Union soit représentée sur le plan extérieur selon une formule de dyarchie qui l'aurait mise sur un pied d'égalité avec la présidence. En fait, c'est la présidence, et elle seule, qui "représente l'Union pour les matières relevant de la politique étrangère et de sécurité commune" [article J.5 (1)]. Censée être théoriquement le puissant remorqueur des lourds cargos nationaux dans le droit communautaire, la Commission serait plutôt en matière de politique étrangère une chaloupe dans le sillage des grands vaisseaux d'Etats.

Pas plus qu'elle n'a été "communautarisée", la PESC n'a été démocratisée. Comme la plupart des politiques étrangères nationales, la politique étrangère européenne échappe dans une très large mesure à un réel contrôle politique. Certes, l'article J.7 octroie au Parlement européen le droit d'être "consulté" et "régulièrement informé", assorti de la possibilité d'"adresser des questions" ou de "formuler des recommandations" à l'intention du Conseil, et même de la permission (mais seulement "chaque année") de "procéder ... à un débat sur les progrès réalisés". Cependant, il faut bien voir que de tels pouvoirs sont inoffensifs et plutôt symboliques. Quant au contrôle juridictionnel, la situation est encore plus radicale puisque les articles J.11 (1) et L du Traité excluent purement et simplement la Cour de Justice du domaine de la politique étrangère commune. Concrètement, cela signifie que la diplomatie des Douze n'a pas de juge. Mais quelle est la politique étrangère nationale qui en ait un ?

La situation faite par le Traité sur l'Union tant au Parlement européen qu'à la Cour de Justice dans le domaine de la PESC tendrait à prouver que, dans ses relations avec les traditions de l'Etat de droit et les principes de la démocratie, la politique étrangère commune des Douze n'est pas fondamentalement différente des diplomaties nationales ; elle reste par priorité une affaire entre Princes. Il n'est pas exclu que de telles tendances soient contrariées, notamment sur un plan politique, à la faveur des courants et des mouvements d'une opinion publique européenne en formation. Dans cette perspective, le rôle du Parlement européen pourrait alors devenir essentiel.

## II - LA DEFENSE COMMUNE

Même si elle n'est encore qu'une nébuleuse dans les constellations diplomatico-stratégiques, la perspective d'une "défense commune" [article J.4 (1)] est, avec la monnaie unique, le témoignage le plus marquant de la mutation fondamentale que le Traité de Maastricht a voulu opérer. A première vue, la rupture avec le passé est radicale. A y regarder de près, c'est en fait la continuité qui l'a emporté.

La défense est sortie de la construction européenne moins en 1954 avec l'échec du projet de CED (Communauté européenne de défense) qu'en 1949 avec la signature du Traité de l'Atlantique Nord. Jugée indispensable pour soustraire l'Europe occidentale aux appétits de l'expansionnisme stalinien, l'Alliance atlantique ne pouvait dès le départ qu'hypothéquer la possibilité d'une défense proprement européenne. C'est si vrai qu'à supposer qu'elle ait vu le jour, le CED n'aurait jamais été que le pilier opérationnel d'une défense atlantique ou, selon la forte expression de Paul Reuter, "une succursale de l'OTAN". En effet, le point fondamental est que la notion même de défense européenne a toujours eu une nature insaisissable parce que, pendant près de 40 ans, elle n'a été qu'une partie d'un problème mondial et que, de ce chef, elle n'a jamais pu dépendre des seuls Etats européens. C'est pourquoi les réalisations de l'UEO ont été si minces et que le Conseil des ministres de cet embryon d'organisation internationale n'a pas eu d'autre possibilité que de considérer que le Conseil atlantique comme l'endroit approprié pour définir une politique de défense. Le problème de la défense européenne en tant que problème proprement européen, c'est-à-dire comme devant et pouvant être résolu par les seuls Etats européens, n'a pu utilement et concrètement se poser que lorsque la tension mondiale entre les deux superpuissances entra dans une phase d'apaisement pour finalement disparaître. Cette évolution prit place à la faveur de deux tournants, l'un militaire, l'autre politique. Sur le plan militaire, l'élément capital fut le cours entièrement différent pris par les relations entre les deux superpuissances avec le Traité de Washington sur l'abolition des forces nucléaires intermédiaires (8 décembre 1987). Sur le plan politique, l'événement décisif fut l'effondrement du mur de Berlin en novembre 1989 suivi de la réunification de l'Allemagne qui vidèrent la guerre froide de son principal enjeu. Tant que ces conditions



n'étaient pas réalisées, la défense européenne ne pouvait être qu'un sous-ensemble de la défense atlantique. Aussi bien l'Acte unique n'avait-il pu adopter qu'une position d'attente sur le sujet.

En revanche, lorsque s'ouvrit la Conférence intergouvernementale sur l'Union politique, la situation avait radicalement changé. C'est ce que souligne le Préambule du Traité en rappelant dans son deuxième alinéa "l'importance historique de la fin de la division du continent européen". Et d'en tirer la conséquence au demeurant très juste : "la nécessité d'établir des bases solides pour l'architecture de l'Europe future". Mais par quels moyens? C'était là le noeud du problème, le choix politique fondamental - on serait tenté de dire, le choix historique - qu'il fallait faire. Les Douze l'ont fait dans des termes assez sobres qui sont ceux de l'article J.4 (2) : "L'Union demande à l'Union de l'Europe occidentale (UEO), qui fait partie intégrante du développement de l'Union européenne, d'élaborer et de mettre en oeuvre les décisions et les actions de l'Union qui ont des implications dans le domaine de la défense".

Historiquement, l'UEO créée en 1948 a été le point de départ de tout le mouvement d'unification de l'Europe occidentale. Mais toutes ses ambitions furent réalisées par d'autres instances qu'elle-même. En particulier, la défense commune qui y vit le jour, se transporta un an plus tard dans l'alliance atlantique. Du chef de cette évolution, l'UEO a bien une compétence dans le domaine militaire. Elle est bien - comme les français se plaisent à le dire - "le seul forum européen compétent en ce domaine" et c'est à ce titre qu'à la faveur des inquiétudes soulevées par l'évolution des rapports entre les deux superpuissances, le Conseil des ministres de l'UEO adopta le 27 octobre 1987 une importante "Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité". Mais l'UEO n'a pas de moyens militaires. Au mieux peut-elle intervenir pour coordonner des moyens dont elle n'a pas la maîtrise, comme ce fut le cas au moment de la guerre Irak-Iran en 1987 et 1988 où elle assura une coordination réussie des forces navales européennes déployées dans le golfe Persique. Le point fondamental est que les moyens de l'UEO (pour autant qu'ils existent) ne sont pas autonomes, mais à la disposition de l'OTAN. En effet, dans une résolution du Conseil de l'Atlantique

Nord du 22 octobre 1954, les gouvernements représentés furent unanimes à désapprouver tout double emploi entre l'organisation européenne et l'organisation atlantique : le mécanisme de l'OTAN fut renforcé ; toutes les forces de défense des pays membres stationnées sur le continent, y compris celles de l'UEO, furent placées sous l'autorité du SACEUR (Commandant Suprême des forces alliées en Europe), à l'exception de celles restées sous commandement national ; toutes les forces placées sous l'autorité du SACEUR seraient déployées conformément à la stratégie de l'OTAN. Le lendemain, 23 octobre 1954, furent signés les Accords de Paris qui modifièrent et complétèrent le Traité de Bruxelles de 1948. L'UEO et ses organes furent placés dans une relation de dépendance par rapport aux structures de l'OTAN, notamment du chef des dispositions d'un nouvel article ajouté au Traité de Bruxelles, l'article IV, qui prévoit : "Dans l'exécution du traité, les hautes parties contractantes et tous les organismes créés par elles dans le cadre du traité coopéreront étroitement avec l'Organisation du Traité de l'Atlantique Nord. En vue d'éviter tout double emploi avec les états-majors de l'OTAN, le Conseil et l'Agence s'adresseront aux autorités militaires appropriées de l'OTAN pour toutes informations et tout avis sur les questions militaires".

Par la force des textes et des choses, l'UEO est ainsi devenu le noyau européen de l'OTAN de sorte que, par l'effet de l'article J.4 (2) précité, la défense de l'Union européenne ne peut être pour l'heure qu'un élément de la défense atlantique. Il en résulte qu'en un certain sens, les Douze n'ont pas voulu (ou n'ont pas pu) tirer toutes les conséquences de "la fin de la division du continent européen" rappelée dans le Préambule du Traité. Ils n'auraient pu le faire qu'au prix sinon d'une dissolution, du moins d'un assouplissement de l'Alliance atlantique. Face à des changements politiques sans précédent (effondrement de l'idéologie communiste, désintégration de l'empire soviétique, démocratisation de toute l'Europe centrale), il est surprenant de constater l'unanimité avec laquelle les Douze ont reconduit le système militaire existant de la sécurité européenne. Il n'y a pas eu de tendances vraiment antagonistes dans le débat sur la future architecture de sécurité européenne.

En dépit de la dissolution du Pacte de Varsovie (1er avril 1991) et des importantes réductions opérées tant dans le domaine des armements stratégiques que dans celui des armes conventionnelles, la configuration du rap-

port des forces à l'échelle mondiale n'a pas paru aux négociateurs du traité sur l'Union être d'une nature telle que la défense européenne puisse s'abstraire de la défense atlantique. Les équilibres militaires l'ont emporté sur les équilibres politiques. Cette perception des grands équilibres mondiaux est un élément capital sur lequel tous les Etats membres, sans exception, s'accordent. C'est pourquoi les Douze ont estimé devoir n'envisager une politique de défense autonome qu'"à terme" et souligner que la défense commune ne verrait le jour que "le moment venu" [article J.4 (1)], c'est-à-dire concrètement quand la défense atlantique aura épuisé ses vertus.

Là où les Etats membres diffèrent, c'est dans la manière d'accompagner une évolution que tous semblent redouter et qui porte sur le degré d'intensité de la solidarité atlantique. En simplifiant les choses, deux conceptions sont en présence. Selon la première défendue par le Royaume-Uni, rien ne doit être fait qui puisse amener les Etats-Unis à douter de la fidélité européenne à l'Alliance et les conduire à reconsidérer leur engagement à défendre l'Europe. Il faut donc travailler à renforcer l'Alliance. Selon la seconde soutenue par la France et l'Allemagne, il faut - sans déstabiliser l'Alliance - s'employer à renforcer l'Union parce que le rôle irremplaçable et non contesté de l'OTAN dans la défense du continent européen dépend avant tout des intérêts américains. Or, dans la mesure où ceux-ci ne coïncideront pas toujours avec les intérêts européens et risquent même d'y coïncider de moins en moins maintenant que la Guerre froide a pris fin, il faut travailler à l'affirmation d'une identité européenne de défense. L'idée franco-allemande a été acceptée par tous les Etats membres et l'article J.4 (5) reconnaît la possibilité "d'une coopération plus étroite entre deux ou plusieurs Etats membres au niveau bilatéral, dans le cadre de l'UEO et de l'Alliance atlantique". La création de l'"Eurocorps" décidé au sommet franco-allemand de la Rochelle (21-22 mai 1992) devrait lui donner forme opérationnelle pour 1995.

Le point commun entre ces deux approches est la nécessité de constituer un pilier européen de défense. Le point de divergence si situé sur un plan institutionnel. Ce pilier européen devant être construit dans le cadre de l'UEO, le noeud du débat porte sur la place de l'UEO dans le système européen de sécurité. Il s'agit de savoir quelle sera la nature (européenne ou atlantique) des liens de dépendance de l'UEO. De quelle instance l'UEO

recevra-t-elle des directives ? De l'OTAN ou du Conseil européen ? A ces questions, le Traité de l'Union ne donne pas de réponse définitive. En réalité, il ne les aborde pour ainsi dire pas dans la mesure où le problème est évoqué, non pas dans le corps du Traité lui-même, mais dans la Déclaration relative à l'Union de l'Europe occidentale annexée au Traité.

La Déclaration sur l'UEO comporte deux parties dont seule la première nous intéresse ici. Cette Partie I porte sur le rôle de l'UEO et sur ses relations avec l'Union européenne et avec l'Alliance atlantique. Elle expose deux liens de dépendance possibles pour l'UEO sans choisir entre l'un ou l'autre. Ces liens trouvent leur expression juridique, d'une part, sous le point A : "Les relations de l'UEO avec l'Union européenne", et d'autre part, sous le point B : "Les relations de l'UEO avec l'Alliance atlantique".

Le point A répond aux préoccupations du couple franco-allemand. Il appelle l'UEO à devenir la "composante de défense de l'Union européenne". Un tel destin implique nécessairement un retour de l'UEO dans un giron plus européen de manière à devenir "un organe de l'Union politique". Aussi bien le point A expose-t-il les techniques qui devraient permettre à terme de réunir les deux organisations. Il s'efforce de mettre en place des "passerelles" qui rapprocheraient les organes de l'UEO et ceux de l'Union européenne. Les mesures envisagées sont les suivantes : 1) synchronisation des dates et lieux ainsi qu'harmonisation des méthodes de travail ; 2) établissement d'une étroite coopération entre les organes de l'UEO et ceux de l'Union européenne, qu'il s'agisse des organes administratif, exécutif ou parlementaire ; 3) harmonisation de la succession et de la durée des présidences respectives. Ces mesures très générales répondent au souci de MM. Kohl et Mitterrand d'étudier "comment l'UEO et l'Union politique pourraient établir une relation organique claire".

Le point B satisfait les inquiétudes du Royaume-Uni pour qui il ne saurait y avoir de défense européenne sans l'OTAN et qu'il faut se garder de remettre en cause le partenariat transatlantique qui est fondamental pour la sécurité européenne. Il n'est donc plus du tout question de faire sortir l'UEO de l'orbite atlantique, mais au contraire de tout faire pour l'y maintenir. Les Etats membres doivent travailler à renforcer, par le biais de l'UEO, la "complémentarité nécessaire" entre la défense européenne et la défense atlantique. L'UEO doit manifester une fidélité sans faille à l'Alliance. Le texte

précise d'ailleurs que l'UEO "agira *en conformité* avec les positions adoptées dans l'Alliance atlantique" (italiques ajoutées). On relèvera la nuance de vocabulaire par rapport au corps même du Traité qui, dans son article J.4 (4) indique de façon plus souple que la PESC est "*compatible* avec la politique" arrêtée dans le cadre atlantique (italiques ajoutées). Dans la conception britannique, l'UEO est à coup sûr une "succursale de l'OTAN" ; les questions qui y sont débattues sont coordonnées "au sein de l'Alliance" ; les positions conjointes qui sont arrêtées le sont toujours "dans un processus de consultation avec l'Alliance" ; l'Alliance doit rester "le forum essentiel de consultation".

Ecartelé entre deux allégeances, le destin de l'UEO n'a pas été clairement fixé à Maastricht. Une chose semble toutefois certaine : le problème se posera nécessairement en 1998, date à laquelle l'acte constitutif de l'UEO cessera d'être en vigueur par application de l'article XII du Traité de Bruxelles. L'article J.4 (6) du Traité de Maastricht se réfère expressément à cette date d'échéance. Il prévoit en substance qu'à ce moment-là, les Etats membres pourront décider du sort de l'UEO sur la base "des progrès réalisés et de l'expérience acquise". Encore faudra-t-il qu'à cette date, tous les Etats membres soient membres de l'UEO. Or tel n'était pas le cas lors de la signature du Traité puisque le Danemark, l'Irlande et la Grèce ne faisaient pas partie de l'UEO. D'où l'invitation lancée à ces Etats soit d'adhérer à l'UEO, soit d'y devenir observateur (cf. Partie II de la Déclaration relative à l'UEO). Il semblerait que cette invitation n'ait suscité qu'un enthousiasme mesuré. Certes, la Grèce est devenue membre à part entière. Mais l'Irlande et le Danemark ont fait savoir qu'ils n'envisageaient pas de demander leur adhésion. L'un et l'autre n'ont accepté que l'invitation à devenir observateurs selon un statut défini dans la Partie III de la Déclaration de Petersberg adoptée par le Conseil des ministres de l'UEO, le 19 juin 1992. Si la composition de l'UEO ne coïncide pas avec celle de la Communauté, il est douteux que l'on puisse envisager une fusion des deux institutions comme l'idée en a été d'abord lancée par l'Italie au cours de l'été 1990, puis reprise par la France et l'Allemagne en janvier 1991.

Plus d'un an après la signature du Traité de Maastricht et alors même que celui-ci n'est pas encore entré en vigueur, il apparaît que les liens entre l'UEO et l'OTAN se sont consolidés. D'abord le secrétariat de

l'organisation a quitté Londres pour s'installer à Bruxelles. Ce transfert, dont on pouvait penser qu'il pourrait profiter au Conseil de Communauté [cf. Point D (6), Partie I de la Déclaration relative de l'UEO], a essentiellement servi l'OTAN. Avant même qu'il ne s'opère, une cellule de planification mise en place à Bruxelles travaillait déjà au développement de liens étroits avec l'Alliance, notamment dans les domaines vitaux que sont le commandement, le contrôle et la sélection des états-majors. Ensuite, en décembre 1992, l'organisation atlantique a adopté un certain nombre de dispositions pratiques pour assurer d'étroits contacts de travail entre l'OTAN et l'UEO et, pour la première fois, le Secrétaire général de l'UEO a assisté à la réunion du Conseil de l'Atlantique Nord réuni en session ministérielle. Enfin, pour renforcer les liens entre l'UEO et l'OTAN et éviter les doubles-emplois, les représentants des Etats membres de l'OTAN ont été invités à adopter la formule dite du "double-chapeau" en endossant aussi les fonctions de représentants auprès de l'UEO [cf. Point D (7), Partie I de la Déclaration relative à l'UEO]. De son côté, l'OTAN est allée pour ainsi dire au-devant des préoccupations sécuritaires des Etats membres en annonçant dès juillet 1990, c'est-à-dire alors que la conférence intergouvernementale sur l'Union politique commençait ses travaux, une nouvelle structure des forces intégrées et une nouvelle stratégie.

Ces changements ont été entérinés à Rome, les 7-8 novembre 1991, par les chefs d'Etat et de gouvernement des pays membres de l'OTAN avant même que ne se réunisse la conférence de Maastricht. Le point essentiel est que l'OTAN s'est engagée à ne plus couvrir seulement le risque d'agression au sens des articles 5 et 6 du Traité de Washington, mais aussi tout ce qu'il est convenu d'appeler les "nouveaux risques" - dont l'énumération exhaustive est impossible à faire tant ils sont "multifaceted in nature and multi-directional" - à la seule condition qu'ils aient "a direct effect on the security of the Alliance". Simultanément, l'OTAN s'est dotée des moyens de remplir ses nouveaux engagements en réorganisant la structure de ses forces et en créant notamment des forces de réaction rapide et immédiate qui s'ajoutent aux forces de défense principales et d'appoint. Il en résulte que l'OTAN a déjà la stratégie et les moyens de servir la politique de défense commune.

Sans doute, cette évolution ne prive-t-elle pas l'UEO de devenir un jour un organe de l'Union politique. Mais elle signifie que la défense commune est d'ores et déjà opérationnelle dans le cadre de l'OTAN. Il n'est pas exclu qu'elle puisse aussi s'organiser autour de l'"Eurocorps". La Belgique, l'Espagne et le Luxembourg ont déjà manifesté leur intérêt pour ce projet. Mais il est exclu que cette formation européenne puisse affaiblir l'OTAN. Le Traité sur l'Union prévoit expressément que la coopération militaire entre Etats membres de l'Union ne peut ni contrevenir à la coopération prévue entre l'Union et l'UEO (et donc l'OTAN), ni l'entraver [article J.4 (5) *in fine*]. Aussi bien la composante allemande de l'Eurocorps est-elle constituée d'unités intégrées à l'OTAN et la France a-t-elle dû accepter avec ce corps d'armée européenne de mettre certaines de ses unités à la disposition des forces de réaction rapide ou de défense principale de l'OTAN. Ces orientations ne doivent pas étonner tant il résulte, et de l'économie générale du Traité sur l'Union, et des développements subséquents à la signature, que l'identité européenne de défense n'a pas encore un contenu qui lui soit propre. C'est si vrai que faute de pouvoir se concentrer sur la sécurité atlantique qu'il ne saurait être question de pouvoir refaire à l'identique entre Etats européens seulement, l'UEO ne peut guère envisager un développement de son rôle opérationnel qu'"en vue de permettre une contribution plus efficace aux missions humanitaires, au maintien et au rétablissement de la paix en coordination avec d'autres institutions et organisations, conformément aux dispositions de la Charte des Nations Unies et des constitutions nationales" (Communiqué final de la réunion du Conseil des ministres de l'UEO, Rome, 30 novembre 1992). En d'autres termes, l'UEO semble appelée à ne pouvoir s'occuper à titre autonome que des risques et problèmes situés "hors-zone", c'est-à-dire hors la zone territoriale couverte par les garanties sécuritaires de l'Alliance atlantique, lesquelles - il ne faut pas l'oublier - ont été en fait élargies avec l'adoption du Nouveau Concept Stratégique de l'Alliance. Tout se passe comme si la solidarité atlantique repoussait l'identité européenne de défense vers les "théâtres extérieurs" à l'Europe. C'est peut-être parce que, s'agissant des risques et problèmes situés dans la "zone", il est exclu que l'UEO soit à même d'y faire face de façon autonome. Ce n'est pas un hasard si les opérations de l'UEO dans l'Adriatique à l'occasion de la crise yougoslave ont été menées en étroite coordination avec l'OTAN.

Dans la mesure où la défense commune est à peine esquissée dans le Traité de Maastricht, son régime juridique est resté - et pour cause - à l'état d'ébauche. Néanmoins, le Traité pose deux principes qui témoignent des réelles difficultés que connaîtra l'entreprise si jamais elle doit prendre corps.

En premier lieu, le régime juridique de la défense commune est unanime. L'article J.4 (3) exclut toute possibilité d'appliquer à la défense commune des procédures et des mécanismes de prise de décisions qui puissent être tempérés par la méthode du consensus, et *a fortiori* soumis à la méthode communautaire (majorité qualifiée). Tout ce qui sera fait dans ce domaine ne peut être que le fruit d'accords librement consentis et unanimement acceptés.

En deuxième lieu, il s'agit d'un régime partiellement solidaire dans la mesure où la défense commune "n'affecte pas le caractère spécifique de la politique de sécurité et de défense de certains Etats membres" [article J.4 (4)]. On a fait valoir que cette clause de sauvegarde avait été insérée pour satisfaire la volonté de certains Etats membres de rester fidèles à une politique de neutralité. La fin de la Guerre froide et de la rivalité Est-Ouest donnent à ces explications un caractère quelque peu anachronique. A la base des réticences de certains Etats membres se trouve en fait le refus de souscrire à une politique de défense fondée sur la dissuasion nucléaire. Or, c'est précisément ce choix politique que les Etats membres de l'UEO ont fait en 1987 en adoptant une "Plate-forme sur les intérêts européens en matière de sécurité" qui réaffirme, à la demande de la France et de la Grande-Bretagne, "le caractère irremplaçable de la dissuasion nucléaire". L'élargissement éventuel de la Communauté à d'autres Etats animés des mêmes réserves devrait nécessairement conduire, comme le Président Mitterrand le suggérait dès janvier 1992, à envisager une politique de dissuasion dont les bases ne soient plus exclusivement nationales. A défaut d'un accord entre ses membres sur les moyens de se défendre, l'Union ne peut pas former une alliance régionale de sécurité collective. En l'état actuel des choses, force est bien de reconnaître que les membres de l'Union ne sont réellement des alliés que dans le cadre d'une autre instance que l'Union elle-même.

De façon paradoxale, la solidarité défensive semblerait plus forte hors de l'Union qu'en son sein. Le même article J.4 (4) oblige la défense



commune à "respecte(r) les obligations découlant pour certains Etats membres du traité de l'Atlantique Nord". Il doit être combiné avec la clause de la Déclaration relative à l'UEO selon laquelle le renforcement du rôle opérationnel de l'UEO ne peut servir qu'à "assurer la défense collective de *tous* les alliés" (Partie I, C *in fine*). Ces dispositions ne sont pas sans conséquences pour les trois Etats qui sont membres de l'OTAN, mais qui n'appartiennent ni à l'UEO, ni à la Communauté. Il s'agit de l'Islande, de la Norvège et de la Turquie. A terme ces Etats pourraient rejoindre l'UEO. Ils sont pour l'heure rejoint l'UEO en qualité de membres associés.

En conclusion, le titre V du Traité sur l'Union ne réalise aucun bouleversement majeur ni dans le domaine de la diplomatie, ni dans celui de la défense. Certes, dans la mesure où les relations internationales sont "suprêmement historiques" (R. Aron), il serait imprudent d'affirmer que la PESC scelle le destin de l'Union politique de façon définitive. Il reste qu'en fortifiant l'Union par une alliance, les Etats membres ont donné à celle-là une orientation qui dépend du sort de celle-ci. Pouvait-on faire un autre choix ? Là était la vraie question et il n'était pas simple d'y répondre.